

Apoyo internacional a negociaciones con Grupos Armados Ilegales en Colombia: 1999-2013¹

José Luis Correa Henao²

Resumen

A la luz de diversas coyunturas internacionales como la Posguerra Fría, la lucha contra el terrorismo o el neoaislacionismo practicado por Barack Obama, el presente artículo da cuenta del papel desempeñado por la Cancillería colombiana, los Estados Unidos, la Unión Europea y los Estados latinoamericanos en el plano de las negociaciones con grupos armados ilegales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en el período comprendido entre 1999 y el 2013, a saber, las negociaciones que se dieron entre el gobierno colombiano y los grupos armados ilegales en San Vicente del Caguán, San José de Ralito y, finalmente, las que tienen lugar en La Habana (Cuba), haciendo especial énfasis en las variaciones de la política exterior de los Estados Unidos con respecto al escenario de conflicto en Colombia.

Palabras Clave: Negociación, Posguerra Fría, Política Exterior, Colombia, Conflicto Armado

¹ Elaborado en el marco del proyecto de investigación “Dimensión internacional de la guerra en Colombia 1991-2013” (Radicado: 11-F0-055V.8), de la línea de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana.

² Estudiante de décimo semestre de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. Coreo electrónico: josel.cpolitica1@gmail.com

Introducción

Tras la desintegración de la Unión Soviética y el consecuente fin de la denominada Guerra Fría parecía agotarse el escenario de disputa entre ideologías adversas suscritas al liberalismo democrático y el socialismo. El mundo de la década de los noventa ofrecía un panorama de paz en el que el optimismo era casi generalizado (Kagan, 2008, pág. 13). Francis Fukuyama adquirió renombre gracias a su optimismo tras la publicación de un opúsculo denominado “el fin de la historia” (1989) en el que planteaba que la condición de contraposiciones dialécticas entre modelos ideológicos antagónicos, que según Hegel y Fukuyama habían dado lugar a la “historia”, había culminado con el triunfo del liberalismo económico y político que se impuso, tras el período de la guerra fría, al socialismo. Advierte, no obstante, un mensaje pesimista afirmando que “claramente, la enorme mayoría del Tercer Mundo permanece atrapada en la historia, y será área de conflicto por muchos años más” (pág. 15 – 16).

La década de los ochentas sentó en Estados centroamericanos como El Salvador y Nicaragua precedentes de procesos que llevaron a la desmovilización, desarme y reinserción (DDR) de grupos armados afines al socialismo. Para comienzos de la década de los noventa el panorama colombiano parecía prometedor tras las negociaciones que alejaron de las armas a grupos armados ilegales como el Quintín Lame, el PRT, el M-19 y un amplio sector del EPL. Las FARC, luego del fracaso de las negociaciones con los gobiernos de Belisario Betancur y Virgilio Barco, rompen con la quimera de la paz en el territorio colombiano; Daniel Pécaut, sociólogo francés, señala que entre 1980 y 1990 este grupo armado ilegal experimentó un proceso de expansión (2008, pág. 46) y durante el período que comprenden los años entre 1990 y 2002 se da “La

ofensiva”³ (pág. 55) gracias a la capacidad económica y militar que se desprendió del control de recursos provenientes del narcotráfico. Dicho sea de paso, los llamados grupos paramilitares que se unifican, luego de fortalecerse, en 1997 y pasan a denominarse Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), también encontraron en el narcotráfico el motor de su actividad armada.

Las fuerzas del Estado combatieron a los diferentes grupos armados ilegales sin lograr su sometimiento. La confluencia en un mismo escenario de exagerados niveles de riquezas ilícitas y de violencia de fuerzas sanguinarias y terroristas frente a unas fuerzas militares débiles y con grandes carencias y problemas tanto tácticos como estratégicos llevaron a recurrir a nuevos intentos de negociación.

Este contexto llevó a que otros Estados siguieran con atención el desarrollo del conflicto armado y abogaron por la necesidad de una negociación, hecho que según Pardo (2001) no habría sido posible bajo los lineamientos de la Guerra Fría; la comunidad internacional consideró que era necesaria la paz en todos los territorios con el fin de hacer más eficaces las políticas de internacionalización económica. La Cancillería se concibe en éste contexto como un despacho impelido a la tarea de alcanzar el compromiso de terceros con la paz de Colombia.

De esta manera, en este ensayo se pretende señalar en el contexto de internacionalización del conflicto en Colombia, el rol desarrollado por la Cancillería colombiana, por Estados Unidos, la Unión Europea y los vecinos latinoamericanos en el marco de las negociaciones con los grupos armados ilegales. Con el ánimo de privilegiar el rol de la política exterior de los Estados, se prescindirá de considerar el papel de organismos multilaterales como la ONU, tribunales internacionales, oenegés, etcétera. Así, entonces se delimitará el plano de observación a las últimas tres negociaciones realizadas: El Caguán, Ralito y

³ De conformidad con los datos arrojados por el Ministerio de Defensa Nacional las FARC aumentaron su número de hombres en este período teniendo en 1986 un número de 3.550 hombres en armas, 8.200 en 1990, 9.500 en 1994, 11.300 en 1998, 12.000 en 1999, 16.980 en 2001 y 16.900 en 2002.

finalmente las negociaciones que desarrolla el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos en la Habana (Cuba).

1. La negociación del Caguán

Cuando resultó electo presidente Andrés Pastrana, el país se encontraba, a decir de autores como Andrés Ramírez (2002), en el peor momento de su historia: por un lado los grupos armados ilegales estaban en el cénit de su poder y se decía que el Estado estaba prácticamente derrotado; por el otro, las relaciones exteriores pasaban por su momento más difícil de los últimos años, puesto que la dirección de la política exterior bajo el anterior gobierno estuvo condicionada por la coyuntura política interna⁴ que impidió un proceso efectivo de interacción del Estado colombiano en el sistema internacional (pág. 69).

Para hacer frente a estas dos problemáticas Pastrana inició una serie de cambios que propiciaron un nuevo accionar: la búsqueda de la paz negociada para recuperar la confianza de los colombianos y de la comunidad internacional. La interrelación del nuevo sistema internacional de posguerra fría donde los problemas domésticos de los Estados se convierten en tema de interés internacional, permitió que el nuevo gobierno viera posibilidades de éxito dialogando con la guerrilla y de esta manera se iniciaría una estrategia fundamental para dicho fin: *“la diplomacia para la paz”* (García-Peña, 2001, pág. 30). Este escenario implicó el ingreso de las FARC, el ELN y AUC al listado de grupos terroristas.

Internacionalmente la primera jugada sería la reactivación formal de las buenas relaciones con los Estados Unidos y apuntar a crear fuertes lazos con la

⁴ Al respecto se precisa recordar el deterioro de la imagen del Gobierno de Ernesto Samper debido a los presuntos vínculos entre narcotráfico y política.

Unión Europea que permitirían darle una nueva cara al país, despertando aún más interés por parte de la comunidad internacional para adquirir un apoyo incondicional al “proceso de paz” con el grupo armado ilegal de las FARC. Según Tokatlian (2001), la participación de Estados Unidos en este proyecto del *Plan Colombia*⁵ respondió a la modalidad de “intervencionismo por invitación”⁶(pág, 209).

La posición de los Estados Unidos durante el gobierno Clinton se definió por la cantidad de droga ilícita que las FARC exportaban, así como por el asesinato de tres antropólogos estadounidenses en manos de las FARC: Ingrid Washinawatch, Lehe'ena'e Gay y Terence Freitas, el 25 de febrero de 1999 (Pardo García-Peña, 2001, pág. 37). Lo anterior favoreció la implementación del *Plan Colombia*. Con el cambio de Gobierno, el presidente George Bush tomaría una actitud muy diferente marcada por su escepticismo y el decidido apoyo en la lucha en contra de las FARC y demás grupos terroristas.

La participación de Europa en las negociaciones estuvo marcada principalmente por el hecho de que a inicios del año 2000 una delegación conformada por miembros del Gobierno y algunos guerrilleros de las FARC viajaron al viejo continente y visitaron países como España, Suiza, Francia y Suecia. Con esta visita la Cancillería colombiana tenía la pretensión de obtener más ayudas para el renombrado *Plan Colombia*. La Unión Europea haría una serie de peticiones en materia de derechos humanos y exigió al Gobierno la práctica de métodos más conciliatorios para materializar la paz (NULLVALUE, 2000).

⁵ *El Plan Colombia* fue un acuerdo suscrito entre los Estados Unidos y Colombia, con el fin de obtener ayudas económicas para reestructurar las Fuerzas militares y combatir el narcotráfico. Posteriormente dicho tratado tendría una extensión para hacer la guerra contra el terrorismo.

⁶ Se entiende por intervención por invitación cuando un gobierno electo solicita colaboración externa ante la imposibilidad de preservar, de modo autónomo, el orden interno, la unidad nacional y la institucionalidad democrática. (Tokatlian. 2001)

La contribución de los países vecinos estuvo motivada por la problemática que desataba en sus territorios la experiencia violenta de Colombia. Durante muchos años hubo diferentes incidentes fronterizos donde se veía comprometido éste grupo con asesinatos y ataques a la fuerza pública y población civil; adicionalmente, con la puesta en marcha del *Plan Colombia*, creció una preocupación en el vecindario por las fumigaciones a cultivos ilícitos ya que los grupos armados ilegales empezarían a hacer presencia en sus territorios. El Gobierno de Brasil, encabezado por el Presidente Fernando Enrique Cardoso, se ofreció a servir de mediador en la negociación del ejecutivo colombiano con la guerrilla de las FARC y se mostró partidario de que los países de la región prestaran un apoyo para que el país superara la amenaza a su sistema democrático (Ramirez, 2011). Los jefes de Estado de Venezuela y Cuba expresaron un deseo de paz para Colombia ofreciendo su apoyo a los diálogos y al presidente Pastrana (Vicent, 1999). En Panamá, el retiro de medio millar de soldados estadounidenses preocupaba en tanto que la guerrilla podría incursionar en el territorio a través de la región del Darién (Aznarez, 1999).

La comunidad internacional en general aportó recursos financieros y militares a las negociaciones, sin embargo, el apoyo institucional como tal no fue tan importante, de manera que frente a la falta de derroteros claros en la negociación no hubo una presencia crítica y de apoyo al fortalecimiento de instituciones que permitiera al gobierno, contrario de lo que efectivamente sucedió con la dilatada negociación, fortalecerse y tomar a tiempo las decisiones que dejó para cuando terminaba el período de la administración de Pastrana.

Los episodios de terror del 11 de Septiembre y la política de combate a las fuerzas terroristas desarrollada por Estados Unidos, representaron, como lo plantea Borda (2007), una oportunidad para que Colombia fortaleciera el combate a la guerrilla al no poder concretarse una negociación. Distintos países, incluidos los de América Latina, continuaron con la política de acompañamiento a las

negociaciones, pero esto no impidió que el Estado, pese al enorme apoyo recibido al iniciar las negociaciones, lograra quedar inmerso en una condición de debilidad tras el fracaso de la negociación.

2. La negociación de Santafé de Ralito

Tras el fallido intento de negociar la paz y con la crisis de legitimidad que afrontaba el Gobierno de Pastrana en sus postrimerías, las FARC aprovecharían el momento para su fortalecimiento militar y político. De las negociaciones no quedó más que una entrega de capturados por este grupo, a saber: 60 soldados y 10 infantes de marina en Cartagena del Chairá (Hernández Barreto, 2011).

En el año 2002 llegó a la presidencia Álvaro Uribe Vélez. El contexto de desequilibrio mundial, por lo sucedido el 11 de septiembre de 2001, definía el primer plano de la agenda internacional en la lucha contra el terrorismo. Esto permitió eliminar las restricciones del *Plan Colombia* que hacían referencia exclusivamente a la lucha contra el narcotráfico, lográndose así la posibilidad de agotar más esfuerzos en la confrontación armada a los grupos armados ilegales.

El Gobierno de Uribe inició negociaciones con las AUC, en virtud de las cuales los Estados Unidos brindaron un apoyo con base en el interés de diezmar a un sector ligado a la economía del narcotráfico. Los Estados Unidos declararon que no otorgarían un perdón legal a los paramilitares por sus crímenes involucrados con el tráfico de estupefacientes (Latin american special report, 2007, pág. 2).

Los países vecinos se mostraron reacios a estas negociaciones, en parte por el giro que daba Latinoamérica a gobiernos de izquierda y también debido a los escándalos derivados del influjo de paramilitares en algunos sectores de las instituciones estatales; adicionalmente se oponían a ciertos puntos de las

negociaciones donde se criticaba al gobierno por ser demasiado laxo en lo que concierne al sometimiento a la justicia a miembros de las AUC.

Los derechos humanos, así como la *parapolítica*, eran también recurso de crítica para la Unión Europea. Dicho sea de paso, el único actor internacional que se mostró cercano a las negociaciones con las AUC, sería la Organización de Estados Americanos (OEA). Para inicios del año 2004, el Presidente Uribe, firmaría con el Secretario General de la OEA el pacto que permitió la entrada en funcionamiento de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA) (Latin american special report, 2007, pág. 1).

3. La negociación en la Habana

Juan Manuel Santos, quien resultó electo presidente con la promesa de continuidad con las políticas del anterior gobierno —enmarcadas en la lucha frontal contra el terrorismo—, una vez en el solio de Bolívar, dio un cambio de 180 grados a estas políticas agotando esfuerzos en acercarse a las FARC para lograr la paz mediante una vía negociada.

Es pertinente señalar que en este Gobierno, la política exterior del país se fijó en la preeminencia de consolidar vínculos con los Estados vecinos, pasando así de estar en calidad de Estado “perturbador” a proyectarse como “Líder regional”, tal y como lo señala Socorro Ramírez (2011) quien a su vez agrega que el giro de la política exterior se debe a dos estilos con ejes y prioridades diferentes: el de Uribe reaccionando a coyunturas críticas y la lucha contra el terrorismo, mientras que el de Santos se concentra en la búsqueda de una paz negociada, la inserción del país en la economía mundial y el liderazgo en Sudamérica.

Gracias a lo anterior se estrecharon vínculos diplomáticos con países como Chile, el cuál ha sido invitado a participar junto con Venezuela como

acompañantes⁷ del proceso; por otra parte se destaca la presencia de Cuba y Noruega como países garantes⁸.

Estas negociaciones se vinculan a la participación y el apoyo de los Estados miembros de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), a saber: Cuba, Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Bolivia y cuyo líder natural es Venezuela donde el gobierno manifestó que, gracias al presidente Santos, es que se ha avanzado en el “proceso de paz” con las FARC. Tras una reunión entre los cancilleres María Ángela Holguín y Ricardo Patiño, de Ecuador, donde se evaluaban los acercamientos y el mejoramiento de las relaciones entre ambos países, Patiño manifestó tener una enorme satisfacción de saber que hay perspectivas de que en Colombia el conflicto pueda finalmente solucionarse (Cancillería Colombia, 2013). Los presidentes Evo Morales y Daniel Ortega, por su parte, exhortaron a las FARC a poner fin al conflicto y aprovechar esta oportunidad.

Los Estados Unidos han condicionado su apoyo al hecho de que no se cometan errores como el “despeje” de porciones de territorio colombiano, así como el acatamiento a las disposiciones de derechos humanos y criterios mínimos de administración de justicia exigidos por la comunidad internacional. En una visita oficial por parte de Joe Biden, vicepresidente de los Estados Unidos, coordinada por la Canciller Holguín y donde se discutían la implementación del Tratado de Libre Comercio, temas atinentes a la alianza del Pacífico y asuntos energéticos, Biden expresó que de la misma manera en que han apoyado la confrontación armada a las FARC, estimulan la culminación del conflicto por vía negociada (Cancillería Colombia, 2013).

⁷ Aquellos Estados que acompañan a las partes en el curso de una negociación a una de las partes de la mesa, ora asesorando, ora brindando apoyo.

⁸ Aquellos Estados neutrales que proporcionan espacios, medios y toda clase de ayuda logística para el desarrollo de las negociaciones.

Por parte de Europa, diferentes Estados han manifestado el apoyo a las negociaciones que se adelantan, aunque haciendo salvedades similares a las hechas en procesos anteriores en lo que respecta a los derechos humanos. La Unión Europea ha hecho público su respaldo a través del Consejo y la Comisión, cuyos voceros han manifestado que los acuerdos que pongan punto final al conflicto armado colombiano tendrán consecuencias positivas en toda la región (EFE - AFP, 2013). Cabe destacar el respaldo de Irlanda del Norte a través de su Viceprimer Ministro Martin McGuinness, así como Francia que se pronunció mediante las declaraciones de su Primer Ministro Jean-Marc Ayrault y el apoyo manifestado por el parlamento en Dublín, tal y como lo afirmó Mauricio Rodríguez quien es embajador de Colombia ante el Reino Unido (El Tiempo, 2013).

Llama la atención que líderes y dirigentes políticos tradicionales en el escenario europeo manifiesten un interés en lo que ocurra en la mesa de la Habana; tal es el caso de Felipe González y Tony Blair, quienes han resaltado la importancia del fin del conflicto en aras de construir un futuro promisorio para la economía del país (Arrázola, 2013).

En este mismo sentido de notoriedad se encuentra la visita del ex Presidente y Premio Nobel de Paz Jimmy Carter quien manifestó su apoyo a las negociaciones haciendo señalamientos en temas como el desarrollo y las actividades que el Centro Carter puede brindar a un eventual escenario de posconflicto (EFE, 2013). A propósito de exmandatarios norteamericanos, Bill Clinton, quien visitó Cartagena para revisar los proyectos de su fundación y en medio de un encuentro con el presidente Santos declaró estar a favor del proceso de negociación y manifestó que Colombia es de los países que están mejor enrutados y de los que más resultados positivos han obtenido en los últimos años (El País, 2013).

Finalmente, durante el curso de la última semana del mes de mayo del año 2013, el Gobierno y los insurgentes suscribieron un acuerdo sobre el primer punto de las negociaciones y cuyo alcance se limita al tema agrario. Los países garantes, Cuba y Noruega, fueron quienes leyeron con beneplácito el comunicado mediante el cual se daba cuenta del acuerdo denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”, a su vez destacaron el apoyo y el ánimo en los debates propiciados por Chile y Venezuela, lo que suscitó una serie de declaraciones a favor y enhorabuena por parte de la comunidad de Estados que han seguido a detalle el presente proceso.

4. Conclusiones

La internacionalización del conflicto colombiano, ha generado un respaldo internacional en dos vías, por un lado una presión internacional para generar los mecanismos de protección a los derechos humanos en el marco del conflicto colombiano; y por el otro una intención política del Gobierno de Juan Manuel Santos de llegar un punto final del conflicto, que permitió los inicios de los diálogos de la Habana. Se destaca en este proceso, a diferencia de los anteriores, un activo papel de la cancillería, en tanto que el apoyo internacional se ha debido a las visitas oficiales y reuniones con diferentes representantes de los Estados.

Puede apreciarse una proporción directa entre las buenas relaciones del Estado colombiano con otros países y el apoyo a las negociaciones con los grupos armados ilegales. Como durante el Gobierno de Álvaro Uribe la política exterior estuvo ceñida a las directrices del “Respice Polum” en detrimento de los demás Estados, el apoyo a las conversaciones de la mesa de Ralito fue escaso. Como se destaca una mejor relación del Estado Colombiano durante el Gobierno de Juan Manuel Santos con otras

comunidades estatales, el apoyo de estas al proceso de negociación es mayor.

La existencia de numerosos procesos de negociación con los grupos armados ilegales, ligado a los inexistentes resultados de paz esperados por muchos colombianos, inducen a considerar que no se trata de “procesos de paz” sino de “meras negociaciones” que obedecen al afán de réditos políticos en coyunturas específicas.

La posición de la Unión Europea frente al conflicto colombiano en el período propuesto en este trabajo ha sido coherente y única con respecto a la protección a las disposiciones de derechos humanos y una salida negociada del conflicto.

Los Estados Unidos, por su parte, han adoptado diferentes posiciones en el transcurso de este lapso de tiempo, pasando de fijar sus intereses en la lucha contra las drogas, a la guerra al terrorismo y una posterior actitud neutral y pragmática como la que muestra la actual administración de Obama.

Los Estados latinoamericanos no han adoptado una postura uniforme en términos de política exterior, aunque siempre han demostrado un interés en el fin de la violencia armada en Colombia dadas las repercusiones de éste conflicto en la región.

Referencias

Latin american special report. (2007). Los procesos de paz en Colombia: múltiples negociaciones, múltiples actores. *Woodrow Wilson International center for scholars*, 1-34.

Arrázola, M. (04 de Mayo de 2013). Proceso, de paz en ojos del mundo. *El Espectador*.

Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 66-89.

Cancillería Colombia. (12 de Abril de 2013). *Cancillería de la República de Colombia*. Obtenido de www.cancilleria.gov.co

Cancillería Colombia. (27 de Mayo de 2013). *Cancillería de la República de Colombia*. Obtenido de www.cancilleria.gov.co

EFE - AFP. (27 de Enero de 2013). Los elogios de la Unión Europea a los esfuerzos de paz en Colombia. *El Tiempo*.

EFE. (13 de Enero de 2013). El presidente Carter visita a Colombia. *RCN noticias*.

El Tiempo. (31 de Mayo de 2013). *El Tiempo*. Obtenido de <http://m.eltiempo.com/politica/parlamento-irlands-apoya-proceso-de-paz-en-colombia/12604041>

Fukuyama, F. (s.f.). <http://firgoa.usc.es/drupal/files/Francis%20Fukuyama%20-%20Fin%20de%20la%20historia%20y%20otros%20escritos.pdf>. Obtenido de <http://firgoa.usc.es/drupal/files/Francis%20Fukuyama%20-%20Fin%20de%20la%20historia%20y%20otros%20escritos.pdf>

García-Peña, R. P. (2001). Relaciones internacionales y proceso de paz proyecciones sobre escenarios. *Colombia Internacional*, 28-50.

- Guzmán, S. B. (2007). :La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? . *Colombia Internacional*, 66-89.
- Hernández Barreto, C. A. (2011). *Recorrido histórico y aprendizajes de anteriores procesos de negociación entre el gobierno colombiano y las Farc*. Obtenido de CINEP: www.cinep.org.co
- Juan, A. (16 de Septiembre de 1999). La violencia de Colombia amenaza a Panamá. *El País*.
- Kagan, R. (2008). *El retorno de la historia y el fin de los sueños*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- NULLVALUE. (6 de 07 de 2000). UE OFRECE DINERO A PLAN COLOMBIA. *El Tiempo*.
- Pardo García-Peña, R. (2001). Relaciones internacionales y proceso de paz proyecciones sobre escenarios. *Colombia Internacional*, 28-50.
- Ramírez, A. (2002). Diplomacia por la paz: la implementación de la política exterior en Colombia desde el proceso de paz. *No. 12*, 69-73.
- Ramirez, S. (05 de Septiembre de 2011). *Razón Pública*. Obtenido de Razón Pública: www.razonpublica.com
- Vicent, M. (18 de Enero de 1999). Castro y Chavez apoyan el plan de Paz de Samper para Colombia. *El País*.
- Villarraga, Á. (2008). Procesos de paz y acuerdos humanitarios en Colombia.